



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.372/3
van 17 mei 2022

avis 71.372/3
du 17 mai 2022

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
Besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
22 maart 2008 betreffende het
gebruik van de kapitalen die
voortkomen van het fonds B2
door het Woningfonds van het
Brussels Hoofdstedelijk
Gewest voor zijn
hypotheekkredieten'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'Arrêté du Gouvernement de
la Région de
Bruxelles-Capitale du
22 mars 2008 relatif à
l'utilisation par le Fonds du
Logement de la Région de
Bruxelles-Capitale, des
capitaux provenant du
fonds B2 pour ses crédits
hypothécaires'

Op 12 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 19 mei 2022, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 betreffende het gebruik van de kapitalen die voortkomen van het fonds B2 door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn hypotheekkredieten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 2022.

*

Le 12 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 19 mai 2022, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 relatif à l'utilisation par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2 pour ses crédits hypothécaires'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 10 mai 2022. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mai 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Bij de ordonnantie van 10 februari 2022 ‘tot wijziging van de Brusselse Huisvestingscode’ werd artikel 112 van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ (hierna: de Brusselse Huisvestingscode) gewijzigd¹ “[o]pdat het Woningfonds het volledige beheer van de Brusselse groene lening zou kunnen overnemen”.²

In het verlengde hiervan strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 ‘betreffende het gebruik van de kapitalen die voortkomen van het fonds B2 door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn hypotheekkredieten’, onder meer om in een “ECORENO-krediet” te voorzien in de vorm van een hypothecair krediet (artikel 22 van het ontwerp) of van een consumentenkrediet (artikel 23).

In het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 worden een aantal definities gewijzigd (artikel 2), onder meer van het begrip “aanvrager”, die voortaan ook een rechtspersoon kan zijn (ontworpen artikel 1, 6°), en van het begrip “ECORENO”, waarmee wordt bedoeld “alle werkzaamheden ter verbetering van de bewoonbaarheid, de veiligheid en de uitrusting van de woning, de energieprestatie van de woning, alsook de aanpassing van de woning na een verlies van zelfredzaamheid of autonomie van de bewoner” (ontworpen artikel 1, 14°). Het Woningfonds wordt gemachtigd om niet alleen hypothecaire kredieten toe te staan maar ook consumentenkredieten en investeringskredieten, en de mogelijke bestemmingen van deze kredieten worden uitgebreid (artikel 4).

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een aankoopkrediet (artikelen 5 tot 21), een Ecoreno-hypothecair krediet (artikel 22) en een Ecoreno-consumentenkrediet (artikel 23), waarvan telkens de voorwaarden om in aanmerking te komen worden bepaald en het geleend bedrag en de rentevoet worden geregeld.

Het te nemen besluit treedt in werking 15 dagen na de bekendmaking ervan (artikel 27).

¹ Zie de artikelen 7 tot 11 van de ordonnantie van 10 februari 2022.

² *Parl.St. Br.Parl.* 2021-22, nr. A-461/1, 3.

RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 112, § 1, 1°, van de Brusselse Huisvestingscode, dat luidt:

“Het Fonds verricht taken van openbaar nut en inzonderheid:

1° door de toekenning van kredieten (waarvan de voorwaarden door de Regering worden vastgesteld):

a) aan natuurlijke personen met een middelgroot of laag inkomen de middelen verschaffen om een zakelijk of persoonlijk recht te verwerven op een woning of om een woning te renoveren, herstructureren, aan te passen, te bouwen, de energieprestatie ervan te verbeteren, aan te passen aan een handicap en het verlies van de fysieke zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de bewoners of om een woning die in hoofdzaak bestemd is voor persoonlijk gebruik in stand te houden;

b) aan rechtspersonen de middelen verschaffen om bouw- of renovatiewerken uit te voeren met het oog op de naleving van de vereisten inzake veiligheid, gezondheid en uitrusting van de woningen zoals bedoeld in Hoofdstuk 1, Titel III van deze Code en met het oog op de verbetering van het gebouw op het vlak van energiebesparing of aangepastheid aan een handicap en het verlies van de fysieke zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de bewoners;

c) aan eigenaars-verhuurders de middelen verschaffen om een gebouw te renoveren, aan te passen of de energieprestaties ervan te verbeteren.”

3.2. Er moet evenwel een voorbehoud worden gemaakt bij de ontworpen artikelen 16, § 4, en 22 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 (artikelen 22 en 23 van het ontwerp). Luidens die bepalingen kan het Woningfonds, als de aanvrager niet alle nodige informatie en certificaten verstrekt die krachtens de bepalingen van dit reglement (lees: dit besluit) vereist zijn, zich deze informatie en certificaten aanschaffen (lees: verschaffen) bij de bevoegde diensten en kunnen de kosten inherent aan deze stappen ten laste worden gelegd van de aanvrager.

In zoverre die kosten die ten laste worden gelegd van de aanvrager, als een retributie kunnen worden beschouwd, vloeit uit artikel 173 van de Grondwet voort dat hiervoor een grondslag in de ordonnantie is vereist. Bijgevolg moet de ordonnantiegever de gevallen bepalen waarin de heffing verschuldigd is, en ook bepalen door wie deze verschuldigd is. Een dergelijk grondslag lijkt in dit geval niet voorhanden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het ontwerp strekt tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008. Er moet evenwel worden vastgesteld dat bijna alle artikelen van dat besluit op een of meerdere punten grondig worden gewijzigd. Ook wordt aan de onderverdeling van dat besluit gesleuteld vermits een aantal titels worden omgevormd in hoofdstukken die worden ondergebracht in een titel III van het besluit, waarvan het opschrift wordt gewijzigd.³

³ Zie de artikelen 6, 12 en 17 van het ontwerp.

Gelet hierop lijkt het aangewezen om in een volledig nieuw besluit te voorzien, dat in de plaats zou komen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008.

Dat is des te meer het geval gelet op het gegeven dat een aantal wijzigingen waarin het ontwerp voorziet, betrekking lijken te hebben op dezelfde bepaling. Zo strekt artikel 2, § 4, van het ontwerp tot wijziging van artikel 1, 5°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008, terwijl artikel 2, § 5, van het ontwerp artikel 1, 6°, van dat besluit vervangt door een punt 5°, met de definitie van het begrip “aanvrager”. Dit impliceert dat artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 twee punten 5° zou tellen.⁴ Ook strekt artikel 19, § 7, van het ontwerp ertoe in artikel 14 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering paragrafen 5 en 6 in te voegen, terwijl artikel 19, § 5, van het ontwerp er juist toe strekt artikel 14, § 5, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 te schrappen (lees: op te heffen) en artikel 19, § 6, van het ontwerp het bestaande artikel 14, § 6, van hetzelfde besluit wijzigt. Bijgevolg zou artikel 14 twee paragrafen 6 tellen.

Alleszins moet het ontwerp nog aan een grondig wetgevingstechnisch en taalkundig nazicht worden onderworpen. Ook de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst moet worden herbekeken. Naast de hiervoor vermelde incoherenties, kan onder meer op het volgende worden gewezen:

- de definitie van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 in artikel 1 van het ontwerp is overbodig. Er kan immers mee worden volstaan om in artikel 2, § 1, van het ontwerp (dat dan artikel 1, § 1, zou worden) te schrijven dat artikel 1, 1°, ⁵ van het besluit van 22 maart 2008 wordt vervangen door wat volgt, en om vervolgens telkens te schrijven “van hetzelfde besluit” (in plaats van “van het besluit”);
- in de Nederlandse tekst van artikel 3 schrijve men “In het opschrift van titel II” (in plaats van “In titel II”). Hetzelfde geldt in de Nederlandse tekst voor de artikelen 5, 12, 17 en 24 van het ontwerp; in de Franse tekst van artikel 12 schrijve men “L’intitulé du Titre IV” (in plaats van “Le Titre IV”). Hetzelfde geldt in de Franse tekst voor artikel 17 van het ontwerp. Bovendien is het in die bepalingen niet nodig om het bestaande opschrift van de titels III, IV, V en VI van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 te vermelden;

⁴ Artikel 2, § 6, van het ontwerp strekt dan tot invoeging van een punt 1, 6°, in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008.

⁵ Niet “de tekst van artikel 1.1°”. Dat geldt ook voor de overige verwijzingen in artikel 2 van het ontwerp.

- artikel 4, § 1, van het ontwerp strekt niet tot vervanging van het ganse eerste lid van artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008, wat zou impliceren dat ook de punten 1° en 2°, van die bepaling worden vervangen, maar enkel van de inleidende zin van die bepaling. Dat moet in de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp worden gepreciseerd;
- in artikel 4, § 4, van het ontwerp schrijve men “artikel 2, *eerste lid*” (in plaats van “artikel 2”);
- in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 4, § 1, eerste lid, b), van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 (artikel 8 van het ontwerp), schrijve men “*elke andere* soort van gezin” (in plaats van “een ander soort gezin”).⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5.1. Luidens het ontworpen artikel 1, 5°, laatste zin, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008, dient de aanvrager, wanneer hij een vereniging van mede-eigenaars met rechtspersoonlijkheid is, een kandidatuurdoossier in *waarvan de contouren afgebakend zijn door het Fonds*.

Aldus wordt aan het Fonds een regelgevende bevoegdheid verleend, namelijk om te bepalen welke elementen het kandidatuurdoossier moet bevatten.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het Woningfonds, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatige karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁷

⁶ Volgens de gemachtigde wordt hiermee bedoeld “tous les autres ménages qui n’entreraient pas dans la catégorie A (isolés et monoparentaux). Exemple : un couple, 3 frères qui achètent ensemble, un fils et sa mère, 2 amis etc..”.

⁷ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4, en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de

Bijgevolg kan de delegatie aan het Woningfonds slechts worden aanvaard voor zover aan het kandidatuurdossier geen elementen worden toegevoegd die al niet uit het ontworpen besluit voortvloeien.

5.2. In het ontworpen artikel 1, 7°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 wordt gewag gemaakt van “de regeling van kredieten zoals goedgekeurd door de Minister”. Uit de artikelen 10, 14, 15, 22 en 25 van het ontwerp blijkt dat die regeling onder meer betrekking heeft op de verplichtingen van de consument, de heropname van het krediet, de te verlenen zekerheden en de voorwaarden inzake duur, terugbetaling, kosten, waarborgen en vereffening van de kredieten.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“La finalité visée par l’avant-projet d’arrêté crédit est de définir principalement les conditions d’éligibilité et d’accessibilité aux crédits du Fonds, les types de crédits et leur finalité ainsi que les taux applicables. Les modalités des crédits sont quant à elles explicitées dans le règlement des crédits du Fonds qui sera approuvé par le ministre ainsi que par les dispositions du Code de droit économique qui s’imposent au Fonds en sa qualité de prêteur social.”

De goedkeuring door de minister waarin het ontwerp voorziet valt te beschouwen als een handeling van administratief toezicht waardoor de minister kan nagaan of de regeling van kredieten door het Woningfonds bestaanbaar is met, onder meer, de ontworpen regeling. Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt ook dat die regeling geen betrekking heeft op de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om het krediet te genieten, noch op de rentevoet, die in het ontwerp worden geregeld, maar op de nadere regels van het krediet. Bovendien zal het Woningfonds bij het vaststellen van de door de minister goed te keuren regeling het Wetboek van economisch recht in acht moeten nemen, en inzonderheid de aldaar vervatte regels inzake het consumentenkrediet en het hypothecair krediet.⁸

Gelet hierop kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

5.3. Luidens het ontworpen artikel 1, 9°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 zijn afzonderlijk belastbare inkomsten niet opgenomen in de definitie van het begrip “inkomsten”.

De gemachtigde gaf dienaangaande onder meer de volgende toelichting:

“Sont visés tous revenus différés ou anticipés non récurrents et non relatifs à l’exercice de référence (concerné), mentionnés à l’article 171. 5° et 6° du CIR et qui sont, contrairement au revenu imposable globalement (RIG), taxés distinctement, c’est-à-dire à un taux d’imposition fixe, en fonction de leur provenance. Cela s’applique entre autres

bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

⁸ Zie de hoofdstukken 1 en 2 van titel 4 van boek VII van het Wetboek van economisch recht.

aux indemnités de préavis, au pécule de vacances anticipé et aux capitaux d'une assurance-vie.”

Het lijkt raadzaam om in het ontworpen artikel 1, 9°, te verwijzen naar de voormelde bepalingen van het Wetboek Inkomstenbelastingen van 1992.

Artikel 7

6.1. Uit het ontworpen artikel 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 vloeit voort dat een natuurlijke of rechtspersoon die een aanvraag indient op de referentiedatum ingeschreven moet zijn “of op weg zijn om ingeschreven te zijn” in het bevolkingsregister of in het vreemdelingenregister met verblijfsvergunning van onbeperkte duur. Een rechtspersoon moet zijn hoofdzetel in België hebben. In uitzonderlijke gevallen kan het Woningfonds van deze regel afwijken.

De ontworpen artikelen 15 en 20 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 (artikelen 22 en 23 van het ontwerp) bevatten een gelijkaardige bepaling.

6.2. Het vereiste dat de betrokkene “op weg [is]om ingeschreven te zijn” getuigt echter van een weinig juridisch taalgebruik en is alvast geen rechtszeker criterium aan de hand waarvan kan worden bepaald of al dan niet aan dit vereiste is voldaan.

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“Les mots ‘en voie d’inscription au registre’ peuvent-être modifié comme suit ‘avoir introduit une demande d’inscription au registre’.”

Hiermee kan worden ingestemd.

6.3. Wat de mogelijkheid betreft voor het Woningfonds om “in uitzonderlijke gevallen” af te wijken van het vereiste dat de aanvrager ingeschreven is in het bevolkings- of vreemdelingenregister of zijn hoofdzetel in België heeft, verklaarde de gemachtigde:

“L’intention est de permettre une certaine souplesse pour les personnes qui bénéficient d’un titre de séjour de 5 ans renouvelables ou qui auraient un enfant né en Belgique. Ou encore, un des époux bénéficie d’un titre de séjour en Belgique et l’autre est encore à l’étranger au moment de l’introduction de la demande. En d’autres termes, le Fonds procèdera à une analyse permettant d’établir qu’une personne serait éligible à un titre de séjour permanent.”

In zoverre het Woningfonds op individuele basis kan afwijken van de ontworpen regeling, moet worden opgemerkt dat zulks op gespannen voet kan staan met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.⁹ In zoverre het, volgens de gemachtigde, de bedoeling is om in een afwijking te voorzien telkens een persoon in aanmerking komt voor een

⁹ Zie in verband met een individuele afwijkingsbevoegdheid voor een minister: adv.RvS 65.822/1 van 2 mei 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 mei 2019 ‘betreffende het mandaat en de compensatie van de sociale inschakelingsondernemingen’, opmerking 5.

permanente verblijfstitel, kan dit dan ook beter met zoveel woorden in de ontworpen regeling worden bepaald, zodat niet langer in een afwijkingmogelijkheid moet worden voorzien.

Artikel 8

7. In het ontworpen artikel 4, § 2,¹⁰ tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 wordt in de mogelijkheid voorzien om de inkomsten te verantwoorden aan de hand van alle bewijsmiddelen waarvan het Fonds de bewijskracht aanvaardt.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Tous les demandeurs ne seront pas nécessairement en possession d’un avertissement extrait-rôle. Tel est le cas des personnes qui étaient domiciliées (et travaillant ou non) à l’étranger. Le Fonds pourra se baser sur les documents probants émanant des pays concernés justifiant les revenus.”

Het lijkt raadzaam om dit in de ontworpen regeling te preciseren.

Artikel 9

8. In het ontworpen artikel 5, § 1, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2022 kan het Woningfonds “binnen de voorwaarden die het zelf stelt” de toekenning van een krediet afhankelijk stellen van de overdracht van het zakelijk recht dat de consument heeft op een ander onroerend goed. De tweede paragraaf van die bepaling voorziet in een gelijkaardige mogelijkheid wanneer de consument gedurende de looptijd van het krediet na overdracht onder levenden zou beschikken over een zakelijk recht op een ander gebouw.

Gevraagd op grond van welke criteria het Woningfonds deze voorwaarden zou bepalen, antwoordde de gemachtigde:

“Les critères dont tiendra compte le Fonds dépendront de l’analyse de la capacité de remboursement du demandeur et du risque hypothécaire éventuel.”

In plaats van te verwijzen naar de door het Woningfonds gestelde voorwaarden kan omwille van de rechtszekerheid beter worden gewag gemaakt van de door de gemachtigde aangehaalde criteria.

Artikel 13

9. Artikel 13, § 1, van het ontwerp is overbodig. Het woord “hypotheeklening” werd reeds vervangen door het woord “krediet” door artikel 10 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 juli 2011 houdende wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 betreffende het gebruik van de kapitalen die

¹⁰ In de Nederlandse tekst van het ontwerp moet de tweede vermelding “§2” worden weggelaten.

voortkomen van het fonds B2 door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn algemene verrichtingen van hypotheekleningen’.

Artikel 27

10. Luidens artikel 27 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking 15 dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Gevraagd op welke aanvragen het te nemen besluit dan van toepassing zal zijn, antwoordde de gemachtigde:

“La date de référence consistant en la date d’introduction de la demande de crédit détermine la législation qui sera applicable. La législation s’appliquera dès lors à toute demande de crédit introduite après la date d’entrée en vigueur de l’arrêté modificatif.”

Dit zou in artikel 27 van het ontwerp moeten worden gepreciseerd.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. L'ordonnance du 10 février 2022 'modifiant le Code bruxellois du logement' a modifié l'article 112 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du logement' (ci-après : le Code bruxellois du logement)¹ « [a]fin de permettre au Fonds du logement de reprendre l'ensemble de la gestion du prêt vert bruxellois »².

Dans le prolongement de ce qui précède, le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 'relatif à l'utilisation par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2 pour ses crédits hypothécaires', notamment en vue de prévoir un « crédit Ecoreno » sous la forme d'un crédit hypothécaire (article 22 du projet) ou d'un crédit à la consommation (article 23).

Un certain nombre de définitions sont modifiées dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 (article 2), notamment la notion de « demandeur », qui peut désormais être aussi une personne morale (article 1^{er}, 6°, en projet), et la notion « Ecoreno », qui vise « tous travaux destinés à l'amélioration des conditions d'habitabilité, de sécurité et d'équipement du logement, de performance énergétique du logement ainsi que l'adaptation de ce dernier suite à une perte d'autonomie ou d'indépendance de l'occupant » (article 1^{er}, 14°, en projet). Le Fonds du logement est habilité à consentir non seulement des crédits hypothécaires, mais également des crédits à la consommation ou des crédits d'investissement, et les affectations possibles de ces crédits sont étendues (article 4).

Une distinction est établie entre un crédit acquisitif (articles 5 à 21), un crédit hypothécaire Ecoreno (article 22) et un crédit à la consommation Ecoreno (article 23), dont les conditions d'admissibilité, le montant emprunté ainsi que le taux d'intérêt sont chaque fois fixées et réglées.

L'arrêté envisagé entre en vigueur 15 jours après sa publication (article 27).

¹ Voir les articles 7 à 11 de l'ordonnance du 10 février 2022.

² *Doc. parl.*, Parl. Brux., 2021-22, n° A-461/1, p. 3.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Le projet trouve en principe son fondement juridique dans l'article 112, § 1^{er}, 1^o, du Code bruxellois du logement, qui s'énonce comme suit :

« Le Fonds poursuit des missions d'utilité publique et notamment :

1^o fournir par l'octroi de crédits (dont les conditions sont fixées par le Gouvernement) :

a) aux personnes physiques à revenus moyens ou faibles, les moyens d'acquérir un droit réel ou personnel sur un logement ou de réhabiliter, de restructurer, d'adapter, de construire, d'améliorer la performance énergétique, d'adapter au handicap et à la perte d'autonomie et d'indépendance physiques des occupants ou de conserver un logement destiné, à titre principal, à l'occupation personnelle;

b) aux personnes morales les moyens de réaliser des travaux de construction ou de rénovation permettant le respect des exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements visées au Chapitre 1^{er}, Titre III du présent Code et permettant l'amélioration du bâti en matière d'économie d'énergie ou l'adaptation au handicap et à la perte d'autonomie et d'indépendance physiques des occupants;

c) aux propriétaires-bailleurs les moyens de rénover, adapter et améliorer la performance énergétique d'un logement ».

3.2. Il faut toutefois émettre une réserve à propos des articles 16, § 4, et 22, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 (articles 22 et 23 du projet). Ces dispositions prévoient que si le demandeur ne transmet pas toutes les informations nécessaires ainsi que toutes les attestations requises en application des dispositions de ce règlement (lire : cet arrêté), le Fonds du logement peut se procurer ces informations et attestations auprès des services compétents et les frais inhérents à ces démarches peuvent être mis à la charge du demandeur.

Dans la mesure où ces frais, qui sont mis à la charge du demandeur, peuvent être considérés comme une rétribution, il découle de l'article 173 de la Constitution qu'un fondement à cet effet est requis dans l'ordonnance. Par conséquent, le législateur régional bruxellois doit déterminer les cas dans lesquels la perception est due et également prévoir qui en est le redevable. Un tel fondement semble faire défaut en l'occurrence.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Le projet vise à modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008. Force est cependant de constater que presque tous les articles de cet arrêté sont modifiés en profondeur sur un ou plusieurs points. La subdivision de cet arrêté est également remaniée, puisqu'un certain nombre de titres sont transformés en chapitres qui sont intégrés dans un titre III de l'arrêté, dont l'intitulé est modifié³.

³ Voir les articles 6, 12 et 17 du projet.

En conséquence, il paraît indiqué de prévoir un arrêté entièrement nouveau, qui se substituerait à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008.

C'est d'autant plus vrai qu'un certain nombre de modifications prévues par le projet semblent concerner la même disposition. Ainsi, l'article 2, § 4, du projet vise à modifier l'article 1^{er}, 5°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008, tandis que l'article 2, § 5, du projet remplace l'article 1^{er}, 6°, de cet arrêté par un 5°, qui définit la notion de « demandeur ». Il en résulte que l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 compterait deux 5°⁴. L'article 19, § 7, du projet vise également à insérer des paragraphes 5 et 6 dans l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, alors que l'article 19, § 5, du projet, vise précisément à supprimer (lire : abroger) l'article 14, § 5, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 et que l'article 19, § 6, du projet modifie l'article 14, § 6, actuel, du même arrêté. Par conséquent, l'article 14 comporterait deux paragraphes 6.

Quoi qu'il en soit, le projet devra encore être soumis à un examen approfondi sur le plan de la légistique et de la correction de la langue. La concordance entre les textes français et néerlandais doit également être réexaminée. Outre les incohérences susmentionnées, on peut notamment relever ce qui suit :

- la définition de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 figurant à l'article 1^{er} du projet est superflue. En effet, il peut suffire d'écrire à l'article 2, § 1^{er}, du projet (qui deviendrait alors l'article 1^{er}, § 1^{er}) que l'article 1^{er}, 1°⁵, de l'arrêté du 22 mars 2008 est remplacé par ce qui suit, et ensuite d'écrire chaque fois « du même arrêté » (plutôt que « de l'arrêté »);
- dans le texte néerlandais de l'article 3, on écrira « In het opschrift van titel II » (au lieu de « In titel II »). La même observation vaut, dans le texte néerlandais, pour les articles 5, 12, 17 et 24 du projet; dans le texte français de l'article 12, on écrira « L'intitulé du Titre IV » (au lieu de « Le Titre IV »). La même observation s'applique dans le texte français à l'article 17 du projet. En outre, il n'est pas nécessaire que ces dispositions mentionnent l'intitulé existant des titres III, IV, V et VI de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008;
- l'article 4, § 1^{er}, du projet ne vise pas à remplacer l'ensemble de l'alinéa 1^{er} de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008, ce qui impliquerait que les 1° et 2° de cette disposition sont également remplacés, mais uniquement la phrase introductive de cette disposition. Il faut le préciser dans la phrase introductive de l'article 4 du projet;

⁴ L'article 2, § 6, du projet vise alors à insérer un point 1, 6°, dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008.

⁵ Et non « le texte de l'article 1.1° ». Il en va de même pour les autres références faites dans l'article 2 du projet.

- à l'article 4, § 4, du projet, on écrira « l'article 2, *alinéa 1^{er}* » (au lieu de « l'article 2 »);
- dans le texte néerlandais de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, b), en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 (article 8 du projet), on écrira « *elke andere soort van gezin* » (au lieu de « *een ander soort gezin* »)⁶.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5.1. Selon l'article 1^{er}, 5°, dernière phrase, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008, le demandeur introduit, lorsqu'il est une association de copropriétaires dotée de la personnalité juridique, un dossier de candidature *dont les contours sont délimités par le Fonds*.

Ce faisant, le Fonds se voit attribuer un pouvoir réglementaire, à savoir celui de déterminer les éléments que doit comporter le dossier de candidature.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme le Fonds du Logement, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique⁷.

En conséquence, la délégation au Fonds du Logement ne peut être admise que dans la mesure où aucun élément n'est versé au dossier de candidature qui ne résulte déjà de l'arrêté en projet.

⁶ Selon le délégué, il y a lieu d'entendre par là « tous les autres ménages qui n'entreraient pas dans la catégorie A (isolés et monoparentaux). Exemple : un couple, 3 frères qui achètent ensemble, un fils et sa mère, 2 amis, etc. ».

⁷ Comparer avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4, et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2. : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

5.2. L'article 1^{er}, 7°, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 fait état du « règlement des crédits tel qu'approuvé par le Ministre ». Il ressort des articles 10, 14, 15, 22 et 25 du projet que ce règlement concerne notamment les obligations du consommateur, la reprise d'encours, les sûretés à consentir et les conditions de durée, de remboursement, de frais, de garanties et de liquidation des crédits.

Invité à fournir des explications à cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La finalité visée par l'avant-projet d'arrêté crédit est de définir principalement les conditions d'éligibilité et d'accessibilité aux crédits du Fonds, les types de crédits et leur finalité ainsi que les taux applicables. Les modalités des crédits sont quant à elles explicitées dans le règlement des crédits du Fonds qui sera approuvé par le ministre ainsi que par les dispositions du Code de droit économique qui s'imposent au Fonds en sa qualité de prêteur social ».

L'approbation par le ministre que prévoit le projet doit être considérée comme un acte de tutelle administrative lui permettant de vérifier si le règlement des crédits par le Fonds du Logement se concilie notamment avec le dispositif en projet. Il ressort aussi de la réponse du délégué que ce règlement ne concerne ni les conditions devant être remplies pour bénéficier du crédit, ni le taux d'intérêt, qui sont réglés dans le projet, mais les modalités du crédit. En outre, lorsqu'il arrêtera le règlement à approuver par le ministre, le Fonds du Logement devra tenir compte du Code de droit économique et, en particulier, des règles qu'il contient concernant le crédit à la consommation et le crédit hypothécaire ⁸.

Compte tenu de ce qui précède, le dispositif en projet peut être admis.

5.3. Aux termes de l'article 1^{er}, 9°, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008, les revenus distinctement imposables ne sont pas compris dans la définition de la notion de « revenus ».

À ce sujet, le délégué a apporté les précisions suivantes :

« Sont visés tous revenus différés ou anticipés non récurrents et non relatifs à l'exercice de référence (concerné), mentionnés à l'article 171. 5° et 6° du CIR et qui sont, contrairement au revenu imposable globalement (RIG), taxés distinctement, c'est-à-dire à un taux d'imposition fixe, en fonction de leur provenance. Cela s'applique entre autres aux indemnités de préavis, au pécule de vacances anticipé et aux capitaux d'une assurance-vie ».

Il semble indiqué de viser à l'article 1^{er}, 9°, en projet, les dispositions précitées du Code des impôts sur les revenus 1992.

Article 7

6.1. Il résulte de l'article 3, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 qu'une personne physique ou morale qui se constitue demandeur doit, à la date de référence, être inscrite « ou [être] en voie d'inscription » au registre

⁸ Voir les chapitres 1^{er} et 2 du titre 4 du livre VII du Code de droit économique.

de la population ou au registre des étrangers avec autorisation de séjour d'une durée illimitée. Une personne morale doit avoir son siège social en Belgique. Exceptionnellement, le Fonds du Logement peut déroger à cette règle.

Les articles 15 et 20, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 (articles 22 et 23 du projet) comportent une disposition similaire.

6.2. L'exigence selon laquelle l'intéressé « [est] en voie d'inscription » témoigne cependant d'un langage peu juridique et ne constitue certainement pas un critère offrant une sécurité juridique suffisante permettant de déterminer s'il est ou non satisfait à cette exigence.

Interrogé sur ce point, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Les mots 'en voie d'inscription au registre' peuvent-être modifié comme suit 'avoir introduit une demande d'inscription au registre' ».

On peut se rallier à cette proposition.

6.3. En ce qui concerne la possibilité offerte au Fonds du Logement de déroger « exceptionnellement » à l'exigence selon laquelle le demandeur soit inscrit au registre de la population ou au registre des étrangers ou qu'il ait son siège social en Belgique, le délégué a déclaré :

« L'intention est de permettre une certaine souplesse pour les personnes qui bénéficient d'un titre de séjour de 5 ans renouvelables ou qui auraient un enfant né en Belgique. Ou encore, un des époux bénéficie d'un titre de séjour en Belgique et l'autre est encore à l'étranger au moment de l'introduction de la demande. En d'autres termes, le Fonds procèdera à une analyse permettant d'établir qu'une personne serait éligible à un titre de séjour permanent ».

Dans la mesure où le Fonds du Logement peut déroger au dispositif en projet sur une base individuelle, on relèvera que cette faculté peut se heurter au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination⁹. Dans la mesure où, selon le délégué, l'intention est d'instaurer une dérogation chaque fois qu'une personne peut bénéficier d'un titre de séjour permanent, mieux vaudrait donc l'inscrire explicitement dans le dispositif en projet, de sorte qu'il ne soit plus nécessaire de prévoir une dérogation.

⁹ Voir au sujet d'un pouvoir de dérogation individuel pour un ministre : avis 65.822/1 du 2 mai 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 mai 2019 'relatif au mandat et compensation des entreprises sociales d'insertion', observation 5.

Article 8

7. L'article 4, § 2, ¹⁰ alinéa 2, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 prévoit la possibilité de justifier les revenus par tous les moyens de preuve dont le Fonds apprécie la force probante.

Invité à fournir des explications à cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Tous les demandeurs ne seront pas nécessairement en possession d'un avertissement extrait-rôle. Tel est le cas des personnes qui étaient domiciliées (et travaillant ou non) à l'étranger. Le Fonds pourra se baser sur les documents probants émanant des pays concernés justifiant les revenus ».

Il paraît indiqué de le préciser dans le dispositif en projet.

Article 9

8. À l'article 5, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008, le Fonds du Logement peut, « dans les conditions qu'il détermine », subordonner l'octroi du crédit à la cession du droit réel que détient le consommateur sur un autre bien immobilier. Le second paragraphe de cette disposition prévoit une possibilité analogue lorsque le consommateur dispose, durant la durée du crédit, suite à une cession entre vifs, d'un droit réel sur un autre immeuble.

À la question de savoir sur la base de quels critères le Fonds du Logement déterminerait ces conditions, le délégué a répondu :

« Les critères dont tiendra compte le Fonds dépendront de l'analyse de la capacité de remboursement du demandeur et du risque hypothécaire éventuel ».

Plutôt que de se référer aux conditions fixées par le Fonds du Logement, mieux vaudrait, dans un souci de sécurité juridique, faire mention des critères cités par le délégué.

¹⁰ Dans le texte néerlandais du projet, on omettra la deuxième mention « § 2 ».

Article 13

9. L'article 13, § 1^{er}, du projet est superflu. Les mots « prêts hypothécaires » ont déjà été remplacés par le mot « crédit » par l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 juillet 2011 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 relatif à l'utilisation par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2 pour ses opérations générales de prêts hypothécaires'.

Article 27

10. Selon l'article 27 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur 15 jours après sa publication au Moniteur belge.

À la question de savoir à quelles demandes l'arrêté envisagé s'appliquera alors, le délégué a répondu :

« La date de référence consistant en la date d'introduction de la demande de crédit détermine la législation qui sera applicable. La législation s'appliquera dès lors à toute demande de crédit introduite après la date d'entrée en vigueur de l'arrêté modificatif ».

Ce point devrait être précisé à l'article 27 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH